

משרד החוץ

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת בנציגויות ישראל באמריקה הלטינית ובקונסוליה הכללית בליסבון. במחלקה לכספים נבדק הדו"ח הכספי של משרד החוץ לשנת 1962/63. נערכה ביקורת על הקופה הראשית של המשרד וקופות דמי מחזור; הליקויים שהועלו במהלך הביקורת — פיגור ברישומים בספר הקופה ועיכובים בהפקדת שיקים בבנק — תוקנו.

הוצאת דרכונים — במחלקה הקונסולרית נבדקו סדרי הוצאה של דרכונים דיפלומטיים ודרכוני שירות הניתנים לאישים בתוקף מעמדם הממלכתי, לעובדי שירות החוץ ולשליחים רשמיים של משרדי ממשלה ומוסדות ממלכתיים. בעקבות הביקורת הביאה המחלקה לאישור שרת החוץ רשימת סוגי הזכאים לקבל דרכונים דיפלומטיים ודרכוני שירות. הביקורת זנה עם המשרד על ההסדרים לביור הצורך בהוצאת דרכוני שירות לשליחי משרדים או מוסדות.

נציגויות ישראל באמריקה הלטינית

לישראל יחסים דיפלומטיים עם 22 המדינות באמריקה הלטינית. ב־12 מהן פועלות נציגויות דיפלומטיות: 9 שגרירויות בראשות שגריר, 2 שגרירויות בראשות ממונה זמני וצירות אחת. ב־10 מדינות אחרות מכהנים שגרירים לא תושבים. מספר הקונסוליות שבראשן נציגי כבוד הוא 12, מהן 9 במדינות, שבהן אין נציגות דיפלומטית.

מספר העובדים הישראליים באיזור נע בסביבות 30. רוב הנציגויות הן קטנות ומונות לא יותר מ־2 עובדים ישראליים. סגל מצומצם זה ממלא תפקידים רבים ומגוונים, ועומס העבודה המוטל עליו גדול. חלק מהעבודה המקצועית והמינהלית ורוב העבודה הטכנית נעשית על ידי עובדים מקומיים.

בשנת 1963 הוחלפו שבעה מבין עשרה ראשי נציגות. התקופה שביין סיום התפקיד של ראש הנציגות היוצא לכניסתו לתפקיד של ראש הנציגות החדש הייתה מחודשיים עד שבעה חודשים. לשנת 1964 מתכנן המשרד פחות חילופים בראשות הנציגויות.

בחודשים מאי עד יולי 1963 ערך משרד מבקר המדינה לראשונה ביקורת בנציגויות ישראל באמריקה הלטינית. הביקורת הקיפה את 11 השגרירויות שבאזור: בואנוס איירס (ארגנטינה); בוגוטה (קלומביה); גואטמלה סיטי; לימה (פרו); מונטיבידאו (אורוגואי); מכסיקו סיטי; סנטיאגו דה צ'ילי; פאנאמה; קויטו (אקוודור); קאראקאס (ונסואלה); ריו דה ז'נירו (ברזיל).

כן נבדקו הפעולות של חמש קונסוליות, שעליהן ממונים קונסולי כבוד: בוגוטה, סאן חוזה (קוסטה ריקה), סאן סאלוואדור, סאו פאולו (ברזיל), וקוויטו. ביקורת נערכה גם בקונסוליה הכללית של ישראל בליסבון (פורטוגל).

נבדקו ענייני כספים ומינהל, העבודה הקונסולרית, העבודה הכלכלית וענייני הסברה. ממצאי הביקורת נדונו עם ראשי הנציגויות, ועוד בזמן הביקורת ניגשו הנציגויות לתיקון חלק

מהליקויים שהועלו. נוסף על הביקורת במקום קוימו דיונים עם המחלקה לאמריקה הלטינית ונערכו בדיקות במחלקות המשרד: כספים, מנגנון, הממונה על הנכסים, המחלקה הקונסולרית, המחלקה הכלכלית ומחלקת ההסברה.

ענייני כספים

— סעיף המשנה "נציגויות דיפלומטיות וקונסולריות" שבתקציב משרד החוץ מנוהל בחלק מפרטיו — משכורת לעובדים ישראלים, החלפת עובדים והשקעות בנציגויות — על ידי המשרד הראשי ובחלק מפרטיו — משכורת לעובדים מקומיים והוצאות ארגוניות, כגון דואר, מברקים, דיוור ונסיעות — על ידי הנציגויות. בראשית השנה מעמיד משרד החוץ, באישור משרד האוצר, לרשות כל נציגות הקצבה למימון הוצאות מקומיות אלו; ההקצבה נקבעת במטבע של מקום הנציגות.

בכמה מהארצות חלה בשנים האחרונות ירידה גדולה בכוח הקנייה של המטבע, וכתוצאה מכך עלו גם ההוצאות של הנציגויות, שהן מחושבות במטבע מקומי. ארבע מהנציגויות הראו בדין וחשבון הכספי שלהן הוצאות גבוהות מההקצבה שאושרה להן; לפחות בשלוש מאלה לא חרגו ההוצאות מהמסגרת שאושרה, לפי חישוב במונחים של מטבע יציב. הביקורת דנה עם משרד החוץ בשאלות הכרוכות בקביעת הקצבות ובפיקוח על ההוצאות במקרים של תנודות תכופות בכוח הקנייה של המטבע.

— בארבע נציגויות אחרות עלו ההוצאות בשנת 1962/63 על ההקצבות: באחת מהן בשיעור 56%, באחרת בשיעור 45%, ובשתיים אחרות ב-14%. ההוצאות מעל להקצבה היו בעיקר על שכר עובדים מקומיים ועל מברקים.

— נציגות אחת, שנקבעה לה הקצבה בסך 81.000 ל"י, הוציאה 126.000 ל"י, וכתוצאה מכך היו לה בסוף שנת הכספים חובות לספקים בעד שירותים שנתקבלו ולבנקים מקומיים בסך 30.000 ל"י בקירוב. ניהול הכספים של הנציגות היה לקוי, היה פיגור ברישום החשבונות, התייעוד על ההוצאות לא היה מלא, והדיווח הכספי למשרד הראשי לא שיקף אל נכון את המצב הכספי.

בהמלצת הביקורת הטילה הנהלת המשרד על שגרירות גדולה סמוכה לעזור לנציגות זאת בהסדרת ענייני המינהל והכספים ולהדריך את עובדיה.

— בנציגות אחת, שנקבעה לה הקצבה בסך 150.000 ל"י, היו ההוצאות 216.000 ל"י. חשבונותיה של נציגות זאת מנוהלים במחלקה לכספים של המשרד הראשי על פי רישומים בספר הקופה של הנציגות, המועברים ארצה כל חודש בצירוף התייעוד. המחלקה לכספים פיגרה במספר חודשים ברישום החשבונות ועמדה על ההעברה על ההקצבה רק אחרי סיום שנת הכספים; מעקב סדיר אחר ההוצאות היה מאפשר לעמוד מוקדם יותר על החריגה מהמסגרת המאושרת.

— בנציגות אחת נקבעה הזנחה רבה בענייני מינהל וכספים. הנציגות המציאה את הדו"חות הכספיים שלה למשרד הראשי באיחור של חודשיים; הדו"חות היו לקויים ולא שיקפו אל נכון חשבונות אישיים והוצאות אחרות. בשנת 1962/63 הוציאה הנציגות סך 132.000 ל"י לעומת הקצבה של 106.000 ל"י; היא גם שילמה הוצאות של הנציג הכלכלי בסך 14.000 ל"י, בלא שקיבלה — במישרין או דרך המשרד הראשי — אישורו של משרד האוצר, שהוא המשרד הנושא בהוצאות הנציג.

— אחת הנציגויות לא ערכה התאמת חשבון בנק במשך שש שנים ובשעת סגירת החשבון, באוגוסט 1962, היה הפרש של \$ 2,400 בין ספרי הבנק ובין ספרי הנציגות. גם לגבי חשבון בנק אחר, שנפתח באוגוסט 1962, לא הייתה התאמה. המחלקה לכספים לא שמה לב לכך, שלא נערכו התאמות.

אותה נציגות עמדה ביולי 1962 על חוסר של \$ 500, ובאוגוסט 1962 על חוסר מטבע מקומי בשווי של \$ 150. הנציגות לא הצליחה לברר את סיבות החוסר. ולא הגישה דו"ח על כך למשרד הראשי.

הנציגות שילמה, בחודשים מסוימים של השנים 1961—1962, משכורת לעובדיה הישראליים בסכומים הגדולים במקצת מאלה שהגיעו להם. המשרד הראשי, שאישר את התשלומים, לא בדק בדיקה מספקת את חישובי השער, ששימשו בסיס לקביעתם. מאז ראשית שנת 1963 אין משתמשים עוד בשיטת החישוב, שהביאה לתשלומים המוגדלים.

— הביקורת הצביעה על ליקויים, המשותפים לנציגויות מספר, במיוחד בתחום סדרי הבידוק. סדרים אלה דורשים הפרדת תפקידים בין ניהול כספים לרישומם וכן אישור בשתי חתימות על שיקים של בנק ומסמכים כספיים אחרים. נציגויות קטנות, שבהן לא תמיד נמצאים שני עובדים ישראליים במקום, מתקשות לעתים לעמוד בדרישות הבידוק. הביקורת דנה עם המשרד על אפשרויות הסדר והצביעה במיוחד על כך, שאין זה רצוי להיזקק לחתימה מראש (בלאנק) על שיקים כפי שזה נעשה לא פעם.

בשתי נציגויות, שהעסיקו עובדים ישראליים במספר מספיק עד שניתן היה לחלק ביניהם את התפקידים, היו ניהול הקופה והחשבונות ביד אחת. בכל אחת מקופות אלו נמצא בשעת הביקורת סכום, ששוויו עלה על 30,000 ל"י.

— במספר נציגויות קיימות קרנות למימון פעולות לעידוד קשרי ידידות ותרבות. הביקורת עמדה מזמן על הצורך להסדיר בנוהלים את ניהול החשבונות של קרנות אלה. בעקבות הבדיקות במקום הטעימה הביקורת בין היתר, שעל המשרד להורות לנציגויות להימנע מלשלם מקרנות אלו הוצאות, שההקצבות הרגילות של המשרד נועדו להן.

— המחלקה לכספים מקבלת מהנציגויות הצעות תקציב מפורטות, דו"חות כספיים תקופתיים ודו"חות מיוחדים. הצעות התקציב והדו"חות נערכים לפי מתכונת שנקבעה מראש, ויש בהם כדי ללמד על מצב הנציגויות בתחום הכספים והמינהל ולשמש מכשיר פיקוח יעיל, אולם הטיפול בהם על ידי המחלקה לכספים אינו בכל המקרים מהיר ומקיף במידה הדרושה. חלק מהליקויים, שנקבעו תוך הביקורת במקום, יכלה המחלקה לכספים לעמוד עליהם ולהביא לתיקונם, אילו ערכה בדיקה יסודית של המסמכים. בעקבות הביקורת עיבדה המחלקה הוראות מפורטות לבדיקת הדו"חות הכספיים של הנציגויות.

— בעקבות הביקורת הוציא המשרד מספר נוהלים כלליים לכל הנציגויות :

(1) המשרד חייב את הנציגויות לערוך התאמה תקופתית של חשבונות הבנק ולהמציא לו את התיעוד, לפחות אחת לשלושה חודשים.

(2) במספר מקומות מקבלים העובדים את משכורתם בחלקה במטבע מקומי ובחלקה בדולרים. אותם עובדים, שלא היו להם חשבונות בנק בדולרים, נעזרו בחשבון הבנק של הנציגות לסידור תשלומיהם מחוץ לארץ השירות. המשרד דורש עתה מהעובדים לפתוח חשבונות בנק בדולרים והורה לנציגויות לשלם את המשכורות במישרין לחשבונות אלה.

(3) לעובדים הזקוקים לרכב לצורך מילוי תפקידם, מאשר המשרד הלוואות בגבולות \$1,500, ללא ריבית, והעובדים מחזירים אותן בתשלומים חודשיים במשך שנתיים. אם העובד רוכש מכונית גדולה, הוא נזקק על פי רוב להלוואה נוספת ממקורות אחרים, ותשלומיו הקבועים להחזרת ההלוואות גבוהים לעתים מהכנסתו הפנויה. הוראות המשרד אוסרות על עובדי שירות החוץ לקבל הלוואות בחוץ-לארץ, שלא באישור המשרד. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שלהבא יאשר הלוואות לרכישת מכונית, רק לאחר שיהיו לפניו כל הפרטים הכרוכים בתשלום בעד המכונית.

ענייני מינהל

— שלוש מהנציגויות נמצאו בשעת הביקורת כשאינן מאורגנות כהלכה, דבר שהכביד על עבודתן השוטפת וגרם ליקויים בענייני כספים. הביקורת הצביעה, שהמשרד לא פעל במקרים אלה במהירות הדרושה לתיקון המצב והשאיר את ניהול הנציגויות במשך חודשים רבים בידי ממונים זמניים.

במספר מקומות נמצא, שדרושה הדרכה יותר טובה, וכן פיקוח של עובד ישראלי על עבודת העובדים המקומיים הטכניים, שבחלקם אין להם הכשרה מספקת בעבודה משרדית.

— ההוצאות על מברקים הן מן ההוצאות העיקריות בנציגויות שבאיזור, ורוב הנציגויות עברו על ההקצבה בסעיף זה. מאחר שהוצאות ההברקה לארץ מאיזור מרוחק זה גבוהות ואמצעי התקשורת האחרים הם מעטים, דרוש שהמשרד ידריך את הנציגויות בשימוש הסכוני במברקים.

— הארכיב באחת הנציגויות נמצא במצב מוזנח ביותר. הדבר גרם שיבושים בעבודה השוטפת של הנציגות: נמצאו מכתבים נכנסים, שלא הובאו לטיפול, ומכתבים יוצאים שהוכנו ולא נשלחו. בנציגות אחרת נקבע פיגור של חודשים אחדים בתיק. במספר נציגויות העירה הביקורת על הצורך למיין את החומר הישן הרב שהצטבר ולנהוג לפי הוראות המשרד בעניין העברת חומר ארכיוני ארצה או גניזתו בנציגות וביעור חומר אחר.

— האיננוטר לא היה רשום בנציגות אחת, ובשלוש נציגויות אחרות הוחל ברישומו רק בשנת 1963. שתי נציגויות לא המציאו דו"חות למשרד על הנכסים שברשותן כפי שנדרשו.

עבודות בנייה ושיפוץ

נבדקו עבודות בנייה ושיפוץ, שנעשו בשלוש נציגויות בשנים 1960 עד 1963.

— אחת הנציגויות ביצעה עבודות בנייה, שהיקפן הגיע ל-70,000 ל"י בקירוב, בלא שקיבלה מראש אישור מהמשרד הראשי כדרוש. לעבודה אחרת, שאותה אישר המשרד מראש, הוציאה הנציגות 28,000 ל"י, בעוד שהמשרד הקציב לאותה עבודה 6,000 ל"י. בהעדר הקצבה מתאימה מומן חלק מההוצאות על העבודות הנדונות מהלוואות מגורמים מקומיים, בין היתר מקבלן, שעשה את העבודה. ההוצאות על העבודות לא נרשמו לחובת התקציב כדרוש אלא בחשבונות חו"י. הוצאה ב-10,000 ל"י קווצה כנגד הכנסה, שצריך היה לזכות בה את הכנסות המדינה.

— גם נציגות אחרת ניגשה לביצוע עבודה בלא אישור המשרד; המשרד הורה לנציגות להפסיק את העבודה עד שיהיה סיפק בידי לבדוק את הנתונים, ולאחר מכן אישר לה הקצבה בסך 36,000 ל"י.

דרוש שהמשרד יבטיח לעצמו בכל המקרים את השליטה על החלטות בדבר פעולות הבנייה והשיפוצים, היקפן וסדר העדיפות ביניהן. אף אם נציגות יכולה להשיג במקום מימון ביניים של העבודה, בסופו של דבר עומס ההוצאה חל על קופת המדינה, והשימוש במקורות מקומיים אף אינו תמיד לטובת העניין ולרצון הנהלת המשרד. בהחלטות על פעולות כאלה יש גם שיקולים לא כספיים, שהם בסמכותו הבלעדית של המשרד הראשי.

ענייני הסברה

בבואנוס איירס פועל מרכז אזורי להסברה בארצות אמריקה הלטינית, המוציא לאור ירחון וחומר הסברה אחר בשפה הספרדית. גם נציגויות אחרות מפרסמות מפעם לפעם חומר בספרדית, שיש בו עניין כללי לעבודת הנציגויות שבאיזור. כמה מהנציגויות מתרגמות לספרדית מאמרים וידיעות, שמקורם בפרסומים רשמיים מהארץ, ואינו קיים הסדר, שימנע כפילות ושיבטיח, שהנציגויות יידעו על פרסומים, שכבר הוכנו בנציגויות אחרות ושבהם הן יכולות להיעזר.

הביקורת מסרה את ממצאיה למחלקת ההסברה והצביעה על הצורך בהכוונה של עבודת ההסברה באיזור.

קונסולי כבוד

קונסולי כבוד מייצגים את ענייני ישראל באמריקה הלטינית זה שנים רבות. קונסוליות בראשותם של קונסולי כבוד פועלות בתשע מדינות, שאליהן מאומנים שגרירים לא תושבים ואין בהן נציגות דיפלומטית. במדינות, שבהן הוקמו נציגויות דיפלומטיות, הצטמצמו התפקידים של קונסולי הכבוד, ואחדים מהם התפטרו, אחרי שעזרו לנציגות הדיפלומטית להתארגן. קונסולי כבוד אחרים השתלבו בעבודת הנציגות הדיפלומטית — בגואטמאלה, בלימה, ובסנטטיאגו דה צ'ילי, ממלאים במסגרתה תפקידים מוגדרים בתחום העבודה הקונסולרית או הכלכלית ומעמידים לרשות הנציגות את קשריהם ואת פעילותם. כן פועלת קונסוליה כללית, בראשותו של קונסול כללי כבוד, בסאו פאולו שבברזיל. בבוגוטה ובקוויטו מוסיפות לפעול קונסוליות, בראשותם של קונסולי כבוד, במשרדים הנפרדים מהשגרירות.

ההכנסות הקונסולריות הנגבות ברוב הקונסוליות מועברות להכנסות המדינה. בשלוש קונסוליות אישר המשרד לקונסולים שלא להעביר את ההכנסות ולכסות בהן חלק מהוצאותיהם להחזקת הקונסוליות. אם כי המדובר בסכומים לא גדולים, ההסדר הנכון היה, שהכנסות קונסולריות יירשמו בכל מקום כהכנסות המדינה, ובמידה שדרוש להשתתף בהוצאות של הקונסוליות, יש לשלם אותן מהתקציב.

נציגים לענייני כלכלה

בארצות אחדות פועלים במסגרת השגרירויות נציגים לענייני כלכלה. המשכורות וההוצאות של עובדים אלה משתלמות בשלמותן או בחלקן מתקציב משרד האוצר. הנציגים מונחים על ידי המשרדים הכלכליים ומדווחים על פעילותם ועל ביצוע תקציבם למשרד האוצר; מבחינה ארגונית כפופים הם לראשי הנציגויות, אולם לא בכל מקרה מפקחים השגרירים ומשרד החוץ על פעולותיהם ועל הוצאותיהם.

הביקורת עמדה על החסרונות הנובעים מכך, שהנציגים הכלכליים אינם משולבים שילוב מלא במסגרת עבודת הנציגות, והציעה למשרד האוצר ולמשרד החוץ לבחון, אם נוכח התמורות, שחלו במרוצת הזמן בפעילות הכלכלית במדינות אלה, מוצדק עדיין ההסדר הקיים. נראה רצוי לצרף את הנציגים לענייני כלכלה לתקן הנציגות ולשלם את משכורתם ואת ההוצאות על פעולותיהם מתקציב משרד החוץ. עם צירופם של עובדים אלה לסגל משרד החוץ ממילא יבוטל השוני בתנאי השירות, הקיים כיום בכמה מקרים.

בינואר 1964 הודיע משרד האוצר, שהחל מאפריל 1964 יועבר הטיפול המינהלי בנציגים לענייני כלכלה לידי משרד החוץ.

*

הביקורת דנה עם המשרד על הממצאים ועל המשתמע מהם בדבר פעולות הנציגות באיזור. נציגות אלה ממלאות בדרך כלל את תפקידיהן בסדירות וביעילות, ואף אלה שבהן התרכזו עיקר הממצאים מפתחות פעילות ענפה וחשובה. עם זאת מצביעים הממצאים בכללותם על חוסר בפקוח המשרד על ניהול הנציגות ובעמידה בעוד מועד על בעיות המתעוררות בהן מפעם לפעם.

משרד החוץ הורה לנציגות לתקן את הליקויים שהועלו. בנובמבר 1963 שיגר את חשב המשרד לסיור באיזור כדי להדריך את הנציגות. כן מתכנן המשרד למנות מפקח על ענייני המינהל והכספים של הנציגות באמריקה הלטינית.

תיקון ליקויים

המחלקה לשיתוף בינלאומי (מש"ב)

דו"ח שנתי 13, עמ' 87; דו"ח שנתי 12, עמ' 83

1. הנהלת החשבונות של מש"ב הופרדה החל מ-1.4.1962 מהנהלת החשבונות המרכזית של משרד החוץ, בלא שנקבעו הנהלים הדרושים לרישום החשבונות ושילובם עם החשבונות המרכזיים. עם הפרדת החשבונות לא נערך מאזן פתיחה, לא נעשה השחזור הדרוש של התחייבויות, ולא נקבעו היתרות של מפרעות, שניתנו לביצוע פעולות לפני הפרדת החשבונות. במשך שנת 1962 נוצר פיגור ברישום החשבונות במש"ב ובדיווח המחלקה לחשב המשרד.

מאזן הפתיחה ליום 1.4.1962 עוד לא הוכן. בשנת 1962/63 המציאה המחלקה לחשב דו"חות חודשיים עד פברואר 1963, אולם עד מועד בדיקת המעקב (נובמבר 1963) לא השלימה המחלקה את הדו"ח הכספי לשנת 1962/63. כתוצאה מכך משקף הדו"ח השנתי של המשרד, שהומצא לחשב הכללי, בסעיף מש"ב את הסכומים, שהועברו למחלקה למימון פעולותיה, ולא את הוצאותיה הממשיות לפי דיווח. בשנת 1963/64 שוב נוצרו פיגורים ברישום חשבונות מש"ב, שהגיעו עד ל-3 חודשים.

2. נקבעו ליקויים בבדיקת החשבונות ובשיטת ההתחשבות עם המוסדות העורכים קורסים בשביל המחלקה.

המחלקה שיחזרה את החשבונות של עורכי הקורסים, קיבלה מהם דו"חות כספיים, בדקה אותם ושיקפה אותם במערכת החשבונות כדרוש.